



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
JULIANE KOKOTT  
prezentate la 24 ianuarie 2013<sup>1</sup>

**Cauza C-568/11**

**Agroferm A/S  
împotriva  
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri**

[cerere de decizie preliminară introdusă de Vestre Landsret (Danemarca)]

„Politica agricolă comună — Regulamentul (CE) nr. 1265/2001 — Restituire la producție pentru prelucrarea zahărului — Clasificarea în Nomenclatura combinată a unui produs care conține sulfat de lizină — Regulamentul (CE) nr. 1258/1999 — Recuperarea sumelor plătite în mod nelegal — Principiul protecției încrederii legitime”

## I – Introducere

1. Obiectivul urmărit de Uniune de a asigura un loc de muncă și un standard de viață producătorilor de sfeclă de zahăr și de trestie de zahăr<sup>2</sup> a dat naștere prezentei întrebări preliminare. În definitiv, acesta este scopul pentru care reclamanta din litigiul principal a beneficiat de ajutoarele de la Uniune care i-au fost plătite pentru producerea de sulfat de lizină din zahăr. Ulterior, autoritățile daneze competente au avut totuși îndoieli că produsul fabricat îndeplinea în realitate condițiile pentru ajutoarele din partea Uniunii. În final, acestea au refuzat continuarea plăților și au solicitat rambursarea ajutoarelor deja plătite.

2. În acest context, trebuie în prezenta cauză să se clarifice, mai întâi, dacă producerea sulfatului de lizină se califică pentru acordarea de ajutoare de la Uniune sub forma restituirii la producție. Înainte de toate însă, procedura oferă oportunitatea de a clarifica jurisprudența dezvoltată de-a lungul timpului referitoare la protecția încrederii legitime în situația acordării de ajutoare din partea Uniunii.

## II – Cadrul juridic

3. Până în 2006, au fost acordate restituiri la producție pentru prelucrarea zahărului în temeiul Regulamentului nr. 1265/2001<sup>3</sup>. Acest regulament cuprinde însă dispoziții privind condițiile referitoare la dreptul la restituiri la producție, precum și dispoziții privind procedura administrativă aferentă.

1 — Limba originală: germana.

2 — A se vedea considerentul (2) al Regulamentului (CE) nr. 1260/2001 al Consiliului din 19 iunie 2001 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului (JO L 178, p. 1).

3 — Regulamentul (CE) nr. 1265/2001 al Comisiei din 27 iunie 2001 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/2001 al Consiliului privind acordarea de restituiri la producție pentru anumite produse din sectorul zahărului utilizate în industria chimică (JO L 178, p. 63).

A – Dreptul la restituiri la producție

4. Potrivit articolului 14 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1265/2001, acordarea certificatului de restituire se întemeiază pe „dreptul la plata restituirii către producția indicată în certificat [...] după prelucrarea produsului de bază în condițiile prevăzute în certificatul de restituire”. [traducere neoficială]

5. Articolul 1 alineatul (1) definește drept „produse de bază”, printre altele, zahărul utilizat „la fabricarea produselor din industria chimică enumerate în anexa I la prezentul regulament”. Această anexă I cuprinde un tabel cu codurile din Nomenclatura combinată. În tabel sunt indicate, printre altele:

„Capitolul 29 Produse chimice organice, cu excepția celor de la subpozițiile 2905 43 00 și 2905 44

[...]

Ex capitolul 38 Diverse produse din industria chimică de la pozițiile 3809 10, 3809 91 00, 3809 92 00, 3809 93 00 și ex 3824 60”. [traducere neoficială]

6. Nomenclatura combinată este definită prin anexa I la Regulamentul (CEE) nr. 2658/87 al Consiliului din 23 iulie 1987 privind Nomenclatura tarifară și statistică și Tariful vamal comun<sup>4</sup>. Potrivit articolului 12 alineatul (1) din acest regulament, pentru perioada relevantă 2004-2006, în prezenta cauză este aplicabilă anexa I la Regulamentele nr. 1789/2003<sup>5</sup>, nr. 1810/2004<sup>6</sup> și nr. 1719/2005<sup>7</sup>. În ceea ce privește dispozițiile relevante în speță, cele trei versiuni ale anexei I sunt identice.

7. Capitolul 29 din Nomenclatura combinată cuprinde subpoziția 2922 41 00 „Lizina și esterii ei; sărurile acestor produse”. Nota 1 din capitolul 29 din Nomenclatura combinată indică, în plus, următoarele:

„1. În cazul în care nu există dispoziții contrare, pozițiile capitolului 29 cuprind numai:

(a) compuși organici cu compoziție chimică definită, prezentați separat, chiar dacă acești compuși conțin sau nu impurități;

[...]

(e) celelalte soluții ale produselor de la litera (a), (b) sau (c) de mai sus, în cazul în care aceste soluții constituie o condiționare uzuală și indispensabilă, motivată în mod exclusiv din considerente de securitate sau din necesități de transport și în cazul în care solventul nu face produsul apt pentru alte utilizări decât pentru utilizarea sa generală;

(f) produsele de la litera (a), (b), (c), (d) sau (e) de mai sus, la care s-a adăugat un stabilizator [...] indispensabil pentru conservarea și transportul lor;

4 — JO L 256, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 4, p. 3, astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul (CE) nr. 254/2000 al Consiliului din 31 ianuarie 2000 (JO L 28, p. 16, Ediție specială, 02/vol. 12, p. 33).

5 — Regulamentul (CE) nr. 1789/2003 al Comisiei din 11 septembrie 2003 de modificare a anexei I la Regulamentul (CEE) nr. 2658/87 al Consiliului privind Nomenclatura tarifară și statistică și Tariful vamal comun (JO L 281, p. 1).

6 — Regulamentul (CE) nr. 1810/2004 al Comisiei din 7 septembrie 2004 de modificare a anexei I la Regulamentul (CEE) nr. 2658/87 al Consiliului privind Nomenclatura tarifară și statistică și Tariful vamal comun (JO L 327, p. 1).

7 — Regulamentul (CE) nr. 1719/2005 al Comisiei din 27 octombrie 2005 de modificare a anexei I la Regulamentul (CEE) nr. 2658/87 al Consiliului privind Nomenclatura tarifară și statistică și Tariful vamal comun (JO L 286, p. 1).

- (g) produsele de la litera (a), (b), (c), (d), (e) sau (f) de mai sus, la care s-a adăugat o substanță antipraf, un colorant sau un odorifiant în scopul ușurării identificării sau în scopuri de securitate, cu condiția ca aceste adaosuri să nu facă produsul apt pentru alte întrebuințări decât pentru utilizarea sa generală;

[...]” [traducere neoficială]

8. În capitolul 38, care privește „produse diverse ale industriei chimice”, figurează poziția 3824 cu descrierea produselor „[...]”; produse chimice și preparate ale industriei chimice sau ale industriilor conexe [...], nedenumite și necuprinse în altă parte”. [traducere neoficială]

9. În sfârșit, capitolul 23 din Nomenclatura combinată cuprinde poziția 2309 „Preparate de tipul celor folosite pentru hrana animalelor”.

#### B – Procedura restituirii la producție

10. Referitor la procedura administrativă, articolul 2 din Regulamentul nr. 1265/2001 prevede:

„(1) Restituirea la producție este acordată de către statul membru pe teritoriul căruia are loc prelucrarea produselor de bază.

(2) Statul membru nu poate acorda restituirea decât în cazul în care un control vamal sau un control administrativ care prezintă garanții echivalente asigură că produsele de bază sunt utilizate într-un mod conform cu destinația specificată în cererea menționată la articolul 3.” [traducere neoficială]

11. Articolul 3 din Regulamentul nr. 1265/2001 cuprinde următoarea normă:

„(1) Restituirea la producție nu este acordată decât prelucrătorilor care garantează că verificarea prevăzută la articolul 2 alineatul (2) poate fi efectuată în orice moment și care au prezentat o cerere în care specifică produsul chimic la fabricarea căruia va fi utilizat produsul de bază.

(2) Acceptarea în beneficiul restituirii poate fi supusă de către statul membru respectiv unei aprobări prealabile a prelucrătorilor menționați la alineatul (1).” [traducere neoficială]

Potrivit precizărilor făcute de instanța de trimitere, în litigiul principal era necesar, potrivit dreptului danez, un acord prealabil din partea administrației vamale daneze.

12. Certificatul de restituire pe care, potrivit articolului 14 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 1265/2001 se întemeiază dreptul la plata unei restituiri la producție, conține, în conformitate cu articolul 12 alineatul (3) litera (d), „destinația avută în vedere a produsului de bază”. [traducere neoficială]

13. Cererea de restituire la producție conține, în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) al doilea paragraf litera (c) din regulamentul menționat, „poziția tarifară și desemnarea produsului chimic la fabricarea căruia trebuie utilizat produsul de bază”. [traducere neoficială]

14. Potrivit articolului 13 litera (b) din Regulamentul nr. 1265/2001, aplicabil atât pentru cererea de restituire, cât și pentru certificatul de restituire însuși:

„mențiunea privind destinația produsului de bază poate, la cererea și cu acordul autorităților competente din statul membru în cauză, să se refere numai la capitolul Nomenclurii combinate din care reies produsul sau produsele chimice ce urmează a fi fabricate.” [traducere neoficială]

15. Restituirile la producție acordate de statele membre au fost finanțate în perioada relevantă în speță, în temeiul articolului 1 alineatul (1) și alineatul (2) litera (b), precum și al articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1258/1999<sup>8</sup>, din planul de buget general al Comunităților Europene<sup>9</sup>. Articolul 8 alineatul (1) primul paragraf din acest regulament prevede, între altele, următoarele obligații pentru statele membre:

„(1) În conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative, statele membre iau măsurile necesare pentru:

[...]

(b) a preveni și [a] combate neregulile;

(c) a recupera sumele pierdute ca urmare a neregulilor sau a neglijenței.” [traducere neoficială]

16. Noțiunea „abatere” este definită la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95<sup>10</sup> ca fiind „orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților [...], fie prin [...], fie prin cheltuieli nejustificate”.

### III – Litigiul principal și procedura în fața Curții

17. Societatea daneză Agroferm A/S (denumită în continuare „Agroferm”) a produs în Danemarca, în perioada august 2004-iunie 2006, sulfat de lizină pe care a fabricat-o din zahăr printr-un proces de fermentare și pe care a comercializat-o ca aditiv pentru hrana animalelor. Agroferm a primit din august 2004 și până în martie 2006 restituiri la producție pentru zahărul prelucrat în valoare totală de 70,6 milioane de coroane daneze, reprezentând echivalentul a circa 9,5 milioane de euro.

18. La 19 mai 2004, Agroferm a solicitat administrației vamale daneze un „acord prealabil” în legătură cu restituirile la producție. În cerere, Agroferm a explicat planificarea producției de lizină, produs încadrat la subpoziția 2922 41 00 din Nomenclatura combinată. La 16 iunie 2004, administrația vamală daneză a acordat autorizare până la sfârșitul lunii mai 2007. Ulterior, autoritatea de industrie alimentară daneză a emis certificate de restituire, fiecare cu valabilitate de cinci luni.

19. Administrația vamală daneză a prelevat, în octombrie 2005 și în martie 2006, eșantioane ale produsului fabricat de Agroferm. Analiza probelor a demonstrat că produsul conținea doar 66 % sulfat de lizină, în rest conținea produse derivate ale procesului de producere, în principal sub formă de masă celulară. La 9 mai 2006, autoritatea de industrie alimentară daneză a refuzat plata în continuare a restituirilor la producție pentru motivul că exista o incertitudine cu privire la clasificarea produsului fabricat.

20. În sfârșit, la 22 noiembrie 2006, aceeași autoritate a solicitat Agroferm să ramburseze restituiri la producție în valoare de 86,6 milioane de coroane daneze plus dobânzi. În procedura principală, Agroferm s-a împotrivit acestei solicitări arătând că avea dreptul la sumele de bani primite, în orice caz, cu bună-credință. În plus, autoritatea a mai solicitat Agroferm rambursarea restituirilor la producție deja acordate până la încetarea producției în iunie 2006.

8 — Regulamentul (CE) nr. 1258/1999 al Consiliului din 17 mai 1999 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 160, p. 103).

9 — A se vedea considerentul (36) al Regulamentului (CE) nr. 1260/2001 al Consiliului din 19 iunie 2001 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului (JO L 178, p. 1).

10 — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166).

21. În aceste condiții, instanța sesizată cu soluționarea cauzei, Vestre Landsret, a solicitat Curții să se pronunțe, în temeiul articolului 267 TFUE, cu privire la următoarele întrebări preliminare:

„1) Un produs care este obținut din zahăr fermentat în prezența bacteriei *Corynebacterium glutamicum* și care [...] conține aproximativ 65 % sulfat de lizină, pe lângă impuritățile provenite în urma procesului de fabricație (materii prime nemodificate, reactivi utilizați în procesul de fabricație și produse derivate), se încadrează la poziția 2309, la poziția 2922 sau la poziția 3824 din Nomenclatura combinată, în versiunea corespunzătoare anexei I la Regulamentul nr. 1719/2005 [...]?

În această privință, prezintă relevanță aspectul dacă impuritățile au fost reținute în mod deliberat pentru a face ca produsul să fie în mod special adaptat producției de hrană pentru animale sau pentru a ameliora adaptarea lui în acest sens ori dacă impuritățile au fost reținute întrucât nu este necesar sau practic să fie eliminate? Ce criterii ar trebui utilizate pentru a putea analiza aceste aspecte în orice situație concretă?

Pentru răspunsul la această întrebare, este relevant faptul că există posibilitatea să se obțină alte produse care conțin lizină, inclusiv lizina «pură» ( $\geq 98\%$ ) și produsele de tipul lizină-HCl, care au un conținut mai ridicat de lizină decât produsul sulfat de lizină descris mai sus și, în această privință, este relevant faptul că cantitățile de sulfat de lizină și de alte impurități din produsul sulfat de lizină descris mai sus corespund cu cele conținute în produsele sulfat de lizină obținute de alți producători? Ce criterii ar trebui utilizate pentru a putea analiza aceste aspecte în orice situație concretă?

- 2) Dacă se declară că, potrivit principiului legalității, producția nu trebuia inclusă în schema de restituiri, ar fi contrar dreptului Uniunii Europene ca autoritățile naționale să se abțină într-o cauză precum prezenta, în conformitate cu principiile naționale ale securității juridice și protecției încrederii legitime, să solicite rambursarea cuantumului restituirilor la producție pe care producătorul le-a acceptat cu bună-credință?
- 3) Dacă se declară că, potrivit principiului legalității, producția nu trebuia inclusă în schema de restituiri, ar fi contrar dreptului Uniunii Europene ca autoritățile naționale să respecte într-o cauză precum prezenta, în conformitate cu principiile naționale ale securității juridice și protecției încrederii legitime consacrate, angajamentele (certIFICATELE DE RESTITUIRE) care au fost supuse unor termene și pe care producătorul le-a acceptat cu bună-credință?”

22. Agroferm, guvernul danez și Comisia au participat în procesul aflat pe rolul Curții atât la procedura scrisă, cât și la ședința din 22 noiembrie 2012.

#### IV – Analiza juridică

23. Cadrul întrebărilor preliminare îl constituie totuși condițiile legale de acordare a restituirilor la producție, precum și drepturile care pot rezulta din actele autorităților naționale într-o procedură privind restituirea la producție din perspectiva protecției încrederii legitime.

24. Astfel, prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se clarifice dacă, în conformitate cu dreptul Uniunii, o cerere de restituire la producție se poate întemeia pe produsul fabricat de Agroferm (a se vedea mai jos punctul A). A doua și a treia întrebare sunt adresate pentru cazul în care autoritatea daneză nu ar fi trebuit să acorde Agroferm restituiri la producție. Prin intermediul acestor întrebări, trebuie să se stabilească drepturile pe care un justițiabil le poate opune totuși unei autorități naționale în temeiul principiului protecției încrederii legitime (a se vedea mai jos punctele B și C).

*A – Cu privire la prima întrebare preliminară: clasificarea în Nomenclatura combinată*

25. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere dorește să afle dacă produsul fabricat de Agroferm se încadrează la poziția 2309, la poziția 2922 sau la poziția 3824 din Nomenclatura combinată, în versiunea corespunzătoare anexei I la Regulamentul nr. 1719/2005. Întrucât acest regulament a intrat în vigoare, potrivit articolului 2, la 1 ianuarie 2006, iar litigiul principal privește restituirea la producție din perioada 2004-2006, întrebarea instanței de trimitere trebuie înțeleasă în sensul că se solicită interpretarea Nomenclaturii combinate în versiunea aplicabilă în acești ani<sup>11</sup>.

26. După cum rezultă din articolul 2 alineatul (1) și din articolul 14 alineatul (1) primul paragraf litera (b) coroborate cu articolul 1 alineatul (1) și cu anexa I la Regulamentul nr. 1265/2001, acest drept la restituire la producție depinde de poziția din Nomenclatura combinată la care este încadrat produsul fabricat de Agroferm. Un astfel de drept ar fi existat dacă acest produs se încadra la poziția 2922 sau 3824, dar nu dacă se încadra la poziția 2309 din Nomenclatura combinată.

1. Poziția 2922

27. În opinia Agroferm, produsul pe care l-a fabricat se încadrează la subpoziția 2922 41 00, care reprezintă o subpoziție a poziției 2922. Această subpoziție cuprinde, printre altele, sărurile de lizină. Potrivit precizărilor instanței de trimitere, este vorba despre respectivul sulfat de lizină produs, care este un tip de săruri de lizină. Cu toate acestea, în produsul fabricat de Agroferm există doar 65 % sulfat de lizină, însă restul îl constituie doar o masă celulară rezultată din procesul de producție.

28. Pentru a stabili dacă produsul se încadrează însă la subpoziția 2922 41 00, trebuie să se recurgă la principiile dezvoltate de Curte în domeniul clasificării tarifare. Într-adevăr, în prezenta cauză, se ridică problema unei restituiri la producție, iar nu a unui tarif vamal. Regulamentul nr. 1265/2001 face însă referire în mod expres la Nomenclatura combinată elaborată în scopul dreptului vamal<sup>12</sup>. Potrivit acestor principii de interpretare, în interesul garantării securității juridice și al facilitării controalelor, criteriul decisiv pentru clasificarea tarifară a mărfurilor trebuie să aibă în vedere, în general, caracteristicile și proprietățile obiective ale acestora, astfel cum sunt definite de textul poziției din Nomenclatura combinată și de notele de capitol<sup>13</sup>.

29. Potrivit notei 1 litera (a) din capitolul 29, pozițiile acestui capitol și, prin urmare, subpoziția 2922 41 00 cuprind numai „compuși organici cu compoziție chimică definită, prezentați separat, chiar dacă acești compuși conțin sau nu impurități”. Drept urmare, trebuie respectate două condiții obiective contradictorii. Pe de o parte, compușii cuprinși în capitol trebuie să fie „prezentați separat” și „cu compoziție chimică definită”, iar pe de altă parte, compușii pot cuprinde sau nu „impurități”.

30. Potrivit guvernului danez și Comisiei, cerințele acestei note nu sunt îndeplinite pentru că masa celulară rămasă în urma procesului de producție nu a fost eliminată și pentru că produsul nu prezenta, așadar, gradul de puritate cerut.

31. Prin tolerarea impurităților, nota de capitol indică în mod clar că cerințele „prezentați separat” și „cu compoziție chimică definită” nu impun un grad de puritate de 100 %. Motivul este acela că din punct de vedere tehnic o astfel de cerință nu poate fi în general îndeplinită. Întrucât compușii trebuie, în principiu, să fie „prezentați separat”, nu se mai poate vorbi de impurități neglijabile atunci când produsul conține alte substanțe, în condițiile în care un grad mai ridicat de puritate este posibil din

11 — A se vedea punctul 6 de mai sus.

12 — A se vedea de asemenea Hotărârea din 6 noiembrie 1997, LTM (C-201/96, Rec., p. I-6147, punctele 13-16), și Hotărârea din 12 martie 1998, Laboratoires Sarget (C-270/96, Rec., p. I-1121, punctele 11-15).

13 — A se vedea printre altele Hotărârea din 25 mai 1989, Weber (40/88, Rec., p. 1395, punctul 13), Hotărârea din 18 iulie 2007, Olicom (C-142/06, Rep., p. I-6675, punctul 16), și Hotărârea din 6 septembrie 2012, Lowlands Design Holding (C-524/11, punctul 23).

punct de vedere tehnic. Aceasta ar fi însă situația, potrivit celor menționate de instanța de trimitere, astfel încât, în cazul masei celulare conținute de produsul Agroferm, nu este vorba despre o impuritate neglijabilă. Întrucât numai caracteristicile obiective ale unui produs sunt decisive, este irelevant, așadar, că un grad de puritate mai ridicat nu prezintă, în opinia instanței de trimitere, un interes comercial.

32. În plus, o comparație cu alte note din capitolul 29 arată că nu pot fi considerate impurități componentele unui produs care sunt în mod deliberat conținute într-un compus având un anumit scop. Apoi, literele (e)-(g) din nota 1 din capitolul 29 din Nomenclatura combinată reglementează scopul și condițiile în care nu sunt nedăunătoare o soluție în alte substanțe decât apa sau adaosul de alte substanțe. Aceste cerințe ar fi irelevante atunci când adaosul de astfel de substanțe ar putea fi deja considerat impurități în sensul literei (a). Nu numai adaosul ulterior, dar nici conservarea unor substanțe în produs cu un anumit scop nu poate fi considerată o impuritate neglijabilă. Cerințele prevăzute la literele (e)-(g) din nota 1 din capitolul 29 ar putea fi altfel evitate prin stabilirea procesului de fabricație.

33. Potrivit instanței de trimitere, masa celulară conținută de produsul Agroferm îndeplinește anumite scopuri. În primul rând, acesta împiedică menținerea umidității prezente în sulfatul de lizină, în al doilea rând, masa celulară îmbunătățește posibilitatea compusului de a fi utilizat ca aditiv pentru hrana animalelor. Masa celulară nu poate fi, nici din acest motiv, considerată impurități neglijabile în sensul notei 1 litera (a) din capitolul 29.

34. În lumina acestor constatări, nu este necesar să se examineze notele explicative ale Organizației Mondiale a Vămirilor referitoare la Sistemul armonizat de denumire și codificare a mărfurilor, citate în subsidiar de Comisie. Potrivit unei jurisprudențe constante, acestea reprezintă într-adevăr un instrument important de interpretare a Nomenclurii combinate, chiar dacă nu au forță juridică obligatorie<sup>14</sup>. Prin urmare, acestea au un rang secundar în raport cu concluziile cu forță juridică obligatorie rezultând din interpretarea Nomenclurii combinate, cu precădere a notei 1 din capitolul 29.

35. Produsul fabricat de Agroferm nu trebuie, așadar, clasificat la subpoziția 2922 41 00 din Nomenclatura combinată, întrucât nu îndeplinește cerințele prevăzute la nota 1 litera (a) din capitolul 29.

## 2. Poziția 2309

36. În opinia guvernului danez și a Comisiei, produsul fabricat de Agroferm trebuie în schimb clasificat la poziția 2309, care cuprinde „Preparate de tipul celor utilizate pentru hrana animalelor”.

37. Destinația unui produs poate constitui un criteriu de clasificare obiectiv, în măsura în care este inherentă produsului, fapt care trebuie apreciat în funcție de caracteristicile și de proprietățile obiective ale acestuia<sup>15</sup>. Produsul litigios în speță a fost, în realitate, folosit doar ca *aditiv* pentru hrana animalelor și de aceea avea, potrivit mențiunilor instanței de trimitere, o anumită predestinație în funcție de proprietățile sale obiective. Agroferm susține că o clasificare la poziția 2309 nu este posibilă.

14 — A se vedea Hotărârea din 17 martie 2005, Ikegami (C-467/03, Rec., p. I-2389, punctul 17), Hotărârea din 11 ianuarie 2007, B.A.S. Trucks (C-400/05, Rep., p. I-311, punctul 28), și Hotărârea din 18 mai 2011, Delphi Deutschland (C-423/10, Rep., p. I-4003, punctul 24); în sens contrar, a se vedea însă, printre altele, Hotărârea din 28 iulie 2011, Pacific World și FDD International (C-215/10, Rep., p. I-7255, punctul 29), în care notele explicative sunt descrise drept „mijloace legale”.

15 — Hotărârea din 1 iunie 1995, Thyssen Haniel Logistic (C-459/93, Rec., p. I-1381, punctul 13), Hotărârea Olicom (citată la nota de subsol 13, punctul 18) și Hotărârea din 22 noiembrie 2012, DIGITALNET (C-320/11, C-330/11, C-382/11 și C-383/11, punctul 43).

38. Cu toate acestea, poziția 2309 nu conține niciun indiciu în sensul că preparatele se limitează la produsele care sunt adecvate exclusiv pentru hrana animalelor. În consecință, produsul fabricat de Agroferm trebuie clasificat la poziția 2309 din Nomenclatura combinată.

### 3. Poziția 3824

39. Întrucât poziția 3824 din Nomenclatura combinată privește doar produsele care sunt „nedenumite și necuprinse în altă parte”, iar produsul fabricat de Agroferm trebuie clasificat, după cum am menționat, la poziția 2309, acesta nu se încadrează la poziția 3824.

### 4. Concluzie intermediară

40. Trebuie să se răspundă, așadar, la prima întrebare preliminară că un produs precum cel în discuție în litigiul principal, care conține aproximativ 65 % sulfat de lizină, pe lângă impuritățile provenite în urma procesului de fabricație, și care este utilizat ca aditiv pentru hrana animalelor trebuie clasificat la poziția 2309 din Nomenclatura combinată.

### B – Cu privire la a doua întrebare preliminară: rambursarea restituirilor la producție plătite

41. Instanța de trimitere adresează a doua întrebare pentru cazul în care Agroferm nu ar fi fost îndreptățită să beneficieze de restituiri la producție pentru produsul fabricat. După cum am menționat, produsul nu trebuie clasificat la o poziție care conferă un drept la restituiri la producție în temeiul Regulamentului nr. 1265/2001. În consecință, trebuie să se răspundă la a doua întrebare.

42. Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere dorește să afle dacă se încalcă dreptul Uniunii atunci când autoritățile naționale se abțin, având în vedere principiile securității juridice și protecției încrederii legitime care trebuie respectate potrivit dreptului *național*, să solicite cuantumurile restituirilor într-o cauză precum prezenta.

#### 1. Aplicarea principiului protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii

43. Întrebarea preliminară este evident adresată în contextul unei jurisprudențe reiterate privind politica agrară comună potrivit căreia *nu contravine* dreptului Uniunii faptul că dreptul național ia în considerare, în legătură cu rambursarea prestațiilor financiare plătite în mod nedatorat de autoritățile publice, principiile securității juridice și protecției încrederii legitime care fac parte din ordinea juridică a Uniunii<sup>16</sup>.

44. Această jurisprudență poate da impresia că este la latitudinea statelor membre să aplice sau să nu aplice principiul protecției încrederii legitime în cazul rambursării prestațiilor financiare reglementate de dreptul Uniunii. Ar fi, așadar, admisibil din punctul de vedere al dreptului Uniunii să se confere în aceste cazuri protecție încrederii legitime în conformitate cu dreptul național. În același timp, acest punct de vedere, aparent împărțit și de Comisie, ar presupune însă că dreptul Uniunii nu oferă o astfel de protecție a încrederii legitime.

45. Acest punct de vedere nu poate fi însă acceptat.

16 — A se vedea Hotărârea din 5 martie 1980, Ferwerda (265/78, Rec., p. 617), Hotărârea din 21 septembrie 1983, Deutsche Milchkontor și alții (205/82-215/82, Rec., p. 2633, punctul 30), Hotărârea din 12 mai 1998, Steff-Houlberg Export și alții (C-366/95, Rec., p. I-2661, punctul 16), Hotărârea din 9 octombrie 2001, Flemmer și alții (C-80/99-C-82/99, Rec., p. I-7211, punctul 60), și Hotărârea din 19 septembrie 2002, Huber (C-336/00, Rec., p. I-7699, punctul 56); a se vedea de asemenea Hotărârea din 21 iunie 2007, ROM-proiecten (C-158/06, Rep., p. I-5103, punctul 24) privind fondurile structurale.

46. Dimpotrivă, statele membre sunt obligate ca, la punerea în aplicare a dreptului Uniunii, să respecte *în mod imperativ* principiul protecției încrederii legitime, astfel cum este acesta definit în mod uniform *în dreptul Uniunii* pentru toate statele membre [a se vedea punctul a) de mai jos]. Prin urmare, principiul protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii trebuie respectat cel puțin în cazul rambursării prestațiilor financiare reglementate de dreptul Uniunii atunci când – precum în prezenta cauză – rambursarea se întemeiază pe dreptul Uniunii [a se vedea punctul b) de mai jos].

a) Protecția încrederii legitime la aplicarea dreptului Uniunii de către autoritățile naționale

47. În special în domeniul dreptului Uniunii privind taxa pe valoarea adăugată corespunde unei jurisprudențe constante a Curții obligația statelor membre de a respecta, la aplicarea dreptului Uniunii, principiul protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii<sup>17</sup>. Dar Curtea a statuat în mod repetat și în cadrul politicii agrare comune că principiul protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii trebuie respectat de fiecare autoritate națională însărcinată cu aplicarea dreptului Uniunii<sup>18</sup>.

48. Posibilitatea contrară ca statele membre să aplice, fiecare, un principiu național diferit de protecție a încrederii legitime atunci când aplică dreptul Uniunii ar conduce la o aplicare diferită a dreptului Uniunii în fiecare stat membru. În timp ce unele state membre ar acorda doar o protecție a încrederii legitime restrictivă, alte state membre ar putea acorda întreprinderilor sale o protecție nelimitată în detrimentul bugetului general al Uniunii. O astfel de interpretare a dreptului Uniunii trebuie respinsă în special pentru că un astfel de tratament diferit ar putea conduce la o gravă denaturare a concurenței între statele membre.

49. În plus, valabilitatea principiului protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii nu depinde nici după cum dreptul Uniunii este aplicat în cazul respectiv de autorități ale Uniunii sau ale statelor membre. Într-adevăr, potrivit jurisprudenței, este posibil să se invoce principiul protecției încrederii legitime împotriva unei dispoziții de drept al Uniunii numai în măsura în care Uniunea însăși a creat o situație care poate da naștere unei încrederi legitime<sup>19</sup>. O astfel de încredere legitimă se poate întemeia însă atât pe acte ale legiuitorului Uniunii, cât și pe acte ale autorităților Uniunii<sup>20</sup>.

50. De altfel, nu există nicio contradicție între obligativitatea statelor membre de a respecta principiul protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii și jurisprudența constantă potrivit căreia o practică a unui stat membru contrară dreptului Uniunii nu conferă dreptul la o încredere legitimă unui particular care a beneficiat de o astfel de situație<sup>21</sup>. Această teorie se coroborează în realitate cu faptul că încrederea în comportamentul nelegal nu este de regulă protejată. Apoi, principiul protecției încrederii legitime nu poate fi invocat împotriva unei dispoziții clare din dreptul Uniunii, iar comportamentul contrar dreptului Uniunii al unei autorități naționale competente însărcinate cu

17 — A se vedea și Hotărârea din 3 decembrie 1998, Belgocodex (C-381/97, Rec., p. I-8153, punctul 26), Hotărârea din 11 iulie 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec., p. I-6325, punctul 44), și Hotărârea din 12 mai 2011, Enel Maritsa Iztok 3 (C-107/10, Rep., p. I-3873, punctul 29).

18 — A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 1988, Krücken (316/86, Rec., p. 2213, punctul 22), și Hotărârea din 1 aprilie 1993, Lageder și alții (C-31/91-C-44/91, Rec., p. I-1761, punctul 33).

19 — A se vedea Hotărârea din 15 februarie 1996, Duff și alții (C-63/93, Rec., p. I-569, punctul 20), Hotărârea din 6 martie 2003, Niemann (C-14/01, Rec., p. I-2279, punctul 56), și Hotărârea din 14 iunie 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, punctul 78).

20 — A se vedea în acest sens în special Hotărârile Duff și alții (citată la nota de subsol 19, punctele 20 și 14) și Niemann (citată la nota de subsol 19, punctul 56 și urm.).

21 — Hotărârea din 15 decembrie 1982, Maizena (5/82, Rec., p. 4601, punctul 22), și Hotărârile Lageder și alții (citată la nota de subsol 18, punctul 34) și Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (citată la nota de subsol 19, punctul 81).

aplicarea dreptului Uniunii nu poate fundamenta o încredere legitimă a unui operator economic care a beneficiat de un tratament contrar dreptului Uniunii<sup>22</sup>. Aceasta se referă însă la conținutul material al protecției încrederii legitime consacrate în dreptul Uniunii și nu pune nicidecum în discuție faptul că este, în principiu, aplicabilă actelor de punere în executare ale autorităților naționale<sup>23</sup>.

b) Punerea în aplicare a dreptului Uniunii în cazul rambursării prestațiilor financiare reglementate de dreptul Uniunii

51. În prezenta cauză, autoritățile daneze erau în mod imperativ obligate să respecte principiul protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii având în vedere că, atunci când au solicitat rambursarea restituirilor la producție, au aplicat dreptul Uniunii.

52. În această privință ar putea exista un dubiu referitor la jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia, în lipsa unor dispoziții de drept al Uniunii, instanțele naționale ar trebui să se pronunțe, în cauzele aflate pe rolul lor în legătură cu recuperarea sumelor nedatorate plătite în temeiul dreptului Uniunii, conform legislațiilor lor naționale<sup>24</sup>.

53. Cu toate acestea, există în prezenta cauză, prin articolul 8 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1258/1999, o dispoziție de drept al Uniunii care impune autorităților statelor membre obligația de a recupera sumele pierdute ca urmare a unor abateri<sup>25</sup>. În speță, există o abatere în sensul articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95, întrucât Agroferm nu ar fi trebuit să beneficieze de restituiri la producție. Regatul Danemarcei era, așadar, obligat, în temeiul dreptului Uniunii, să solicite rambursarea.

54. Mai mult, Curtea a constatat în concluzie în Hotărârea Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții că obligația de restituire impusă statelor membre prin dreptul Uniunii reprezintă în același timp temeiul juridic pentru recuperare. În cauza menționată, a fost adresată Curții întrebarea dacă obligația statelor membre de „recuperare a fondurilor pierdute ca urmare a unui abuz” prevăzută la articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul nr. 4253/88<sup>26</sup> constituie de asemenea temeiul juridic autonom pentru a recupera de la beneficiar subvenția nedatorată. Curtea a răspuns că obligația statelor membre se întemeiază pe această dispoziție fără de care ar fi fost nevoie de o abilitare prin legislația națională<sup>27</sup>. Rezultă că obligația de recuperare care incumbă statelor membre prevăzută de dispoziția menționată reprezintă totodată temeiul juridic autonom de drept al Uniunii pentru ca autoritățile naționale să recupereze sumele de la beneficiar.

55. Atunci când recuperarea se întemeiază pe dreptul Uniunii, este logic ca autoritățile naționale să aplice numai principiul protecției încrederii legitime consacrat de dreptul Uniunii. Aceasta a constatat și Curtea ulterior în Hotărârea Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții<sup>28</sup>.

22 — Hotărârile Krücken (citată la nota de subsol 18, punctul 24) și Lageder și alții (citată la nota de subsol 18, punctul 35), Hotărârea din 16 martie 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Rec., p. I-2619, punctul 31), și Hotărârea din 7 aprilie 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, Rep., p. I-2775, punctul 47 și jurisprudența citată).

23 — A se vedea în acest sens și Hotărârile Krücken (citată la nota de subsol 18, punctele 22-24) și Lageder și alții (citată la nota de subsol 18, punctele 33-35).

24 — A se vedea doar Hotărârea Deutsche Milchkontor și alții (citată la nota de subsol 16, punctul 19), și Hotărârea din 13 martie 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții (C-383/06-C-385/06, Rep., p. I-1561, punctul 48).

25 — Aceste condiții speciale de recuperare prevăzute la articolul 8 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1258/1999 prevalează în fața obligației generale, potrivit articolului 4 din Regulamentul nr. 2988/95; a se vedea, referitor la articolul 23 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 4253/88 al Consiliului din 19 decembrie 1988 de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 2052/88 în ceea ce privește coordonarea colaborării între diferite fonduri structurale, pe de o parte, și între acestea și cele ale Băncii Europene de Investiții și ale altor instrumente financiare existente (JO L 374, p. 1), Hotărârea Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții (citată la nota de subsol 24, punctul 39), și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, Rep., p. I-14081, punctul 33).

26 — Citat la nota de subsol 25.

27 — A se vedea Hotărârea Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții (citată la nota de subsol 24, punctele 31 și 40).

28 — A se vedea Hotărârea Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening și alții (citată la nota de subsol 24, punctul 53).

56. În aceste condiții, în cauză rămâne deschisă problema dacă principiul protecției încrederii legitime consacrat de dreptul Uniunii trebuie, așadar, aplicat pentru simplul fapt că acordarea restituirii la producție este reglementată de dreptul Uniunii, mai precis, de Regulamentul nr. 1265/2001. În orice caz, în cadrul recuperării sumelor, autoritățile daneze trebuie să respecte principiul protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii pentru că acestea, prin articolul 8 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Regulamentul nr. 1258/1999, pun în aplicare dreptul Uniunii.

## 2. Conținutul principiului protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii

57. Pentru a oferi instanței de trimitere un răspuns util, Curtea trebuie să adopte în cauză o poziție în legătură cu conținutul principiului protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii. Altfel spus, se ridică întrebarea dacă un prelucrător, într-o situație precum Agroferm, poate refuza să ramburseze restituirea la producție acordată invocând principiul protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii.

58. Acordarea protecției încrederii legitime presupune mai întâi buna-credință a întreprinderii, altfel spus, încrederea în legalitatea unui ajutor<sup>29</sup>. Această bună-credință poate apoi să fie respinsă când întreprinderea a omis să efectueze inspecții pe care ar fi trebuit să le întreprindă<sup>30</sup>. Buna-credință nu poate fi, așadar, un rezultat al neglijenței. În această privință, există rezerve în cazul Agroferm, întrucât aceasta ar fi trebuit să se întrebe dacă un produs care conține doar 65 % sulfat de lizină poate constitui compuși „prezentați separat” și „cu compoziție chimică definită” în sensul notei 1 litera (a) din capitolul 29 din Nomenclatura combinată și întrucât avea deschisă posibilitatea de a solicita informații tarifare obligatorii în temeiul articolului 12 din Codul vamal<sup>31</sup>.

59. Pe lângă buna-credință necesară pentru protecția încrederii legitime, mai este nevoie, potrivit jurisprudenței, ca actele autorităților administrative să fi dat naștere, în percepția unui operator economic prudent și avizat, unor așteptări rezonabile și legitime<sup>32</sup>. În speță, se ridică problema dacă, pe de o parte, buna-credință se întemeiază pe comportamentul autorității administrative și, pe de altă parte, dacă încrederea rezultând din comportamentul autorităților era de asemenea justificată în drept. După cum am arătat<sup>33</sup>, acest lucru este exclus în special atunci când autoritățile au acționat contrar unei dispoziții clare de drept al Uniunii. Așadar, acțiunea unor autorități trebuie întotdeauna apreciată în raport cu dreptul Uniunii pe care se întemeiază.

60. Referitor la existența unor așteptări rezonabile și legitime din partea Agroferm, trebuie constatat, mai întâi, că „acordul prealabil” dat de la 16 iunie 2004 până la sfârșitul lunii mai 2007 nu putea justifica o încredere legitimă. Astfel, după cum a arătat în mod întemeiat guvernul danez, acest acord se referea, conform articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1265/2001, doar la prelucrători, iar nu la produsul fabricat.

61. Potrivit regulamentului, trebuie să se distingă acest acord de certificatul de restituire care conferă, potrivit articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1265/2001, numai dreptul la plata unei restituiri la producție. Astfel cum rezultă din articolele 18 și 20 din Regulamentul nr. 1265/2001, fără certificatul de restituire nu se poate face nici plata avansului, nici a restituirii la producție.

29 — A se vedea Hotărârea Huber (citată la nota de subsol 16, punctul 58 și jurisprudența citată).

30 — A se vedea în acest sens Hotărârea Steff-Houlberg Export și alții (citată la nota de subsol 16, punctul 21), și Hotărârea din 16 iulie 1998, Oelmühle și Schmidt Söhne (C-298/96, Rec., p. I-4767, punctul 29).

31 — Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 de instituire a Codului Vamal Comunitar (JO L 302, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 5, p. 58), în versiunea din Regulamentul (CE) nr. 82/97 a Parlamentului European și al Consiliului din 19 decembrie 1996 (JO L 17, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 9, p. 250).

32 — A se vedea Hotărârea din 14 septembrie 2006, Elmeka (C-181/04-C-183/04, Rec., p. I-8167, punctul 32 și jurisprudența citată).

33 — A se vedea punctul 50 de mai sus.

62. Cererea de acordare a unui certificat de restituire, formulată potrivit articolului 10 din Regulamentul nr. 1265/2001, trebuie să specifice, conform alineatului (1) al doilea paragraf litera (c) din această dispoziție, clasificarea tarifară a produsului pentru a cărui fabricare trebuie să se utilizeze produsul de bază. În cerere, solicitantul menționează el însuși clasificarea produsului fabricat în Nomenclatura combinată, iar nu doar o simplă descriere a produsului. Certificatul de restituire vizează, potrivit articolului 12 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1265/2001, doar o anumită poziție sau un anumit capitol din Nomenclatura combinată, astfel cum rezultă din dispozițiile derogatorii ale articolului 13 litera (b) din regulament.

63. Prin urmare, încrederea unui prelucrător poate fi protejată numai în raport cu acordarea unei restituiri la producție, în măsura în care produsul fabricat de acesta se încadrează la poziția sau la capitolul din Nomenclatura combinată menționate în certificat. Chiar dacă autoritățile daneze nu erau obligate să respecte aceste mențiuni în legătură cu certificatul de restituire – sens în care nu există niciun indiciu în cererea de decizie preliminară –, Agroferm nu putea să se bazeze pe acest lucru întrucât acțiunea autorităților daneze încălca în mod clar dreptul Uniunii.

### 3. Concluzie intermediară

64. Trebuie să se răspundă la a doua întrebare preliminară în sensul că autoritățile naționale trebuie să respecte principiul protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii atunci când procedează la recuperarea restituirilor la producție aprobate în mod nelegal în raport cu dispozițiile Regulamentului nr. 1265/2001. Încrederea unui prelucrător este însă protejată numai în măsura în care acesta fabrică în realitate produsul desemnat prin poziția sa tarifară în certificatul de restituire.

#### *C – Cu privire la a treia întrebare preliminară: plata restituirilor la producție aprobate*

65. Prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare, instanța de trimitere dorește în final să afle dacă dreptul Uniunii interzice, în lumina principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime care trebuie luate în considerare pe plan național, plata de restituiri la producție deja aprobate.

66. Spre deosebire de a doua întrebare preliminară, această întrebare nu vizează luarea în considerare a principiului protecției încrederii legitime în cadrul recuperării unei restituiri la producție deja plătite. Dimpotrivă, se pune problema dacă o aprobare dată de autoritățile naționale trebuie îndeplinită, deși aceste autorități au constatat că acordarea unei restituiri la producție era nelegală.

67. În această privință, trebuie constatat, mai întâi, că, potrivit articolului 8 alineatul (1) primul paragraf litera (b) din Regulamentul nr. 1258/1999, statele membre au de asemenea obligația să împiedice abuzurile. Acestea trebuie, așadar, în conformitate cu litera (c), nu doar să solicite rambursarea restituirilor la producție plătite deja, ci și să sisteze plățile nelegale.

68. Într-adevăr, principiul protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii, care trebuie aplicat încă o dată, nu exclude posibilitatea ca, atunci când un certificat de restituire a dat naștere unei încrederi legitime, să se acorde restituiri la producție deja aprobate, dar neplătite încă.

69. În prezenta cauză, după cum am arătat deja, o astfel de încredere este însă protejată numai în măsura în care prelucrătorul a fabricat în realitate produsul desemnat prin poziția sa tarifară în certificatul de restituire. Din acest motiv, răspunsul la a treia întrebare corespunde celui dat la a doua întrebare.

## V – Concluzie

70. Propunem, aşadar, ca la întrebările preliminare adresate de Vestre Landsret să se răspundă după cum urmează:

- „1) Un produs precum cel în discuție în litigiul principal, care conține aproximativ 65 % sulfat de lizină, pe lângă impuritățile provenite în urma procesului de fabricație, și care este utilizat ca aditiv pentru hrana animalelor trebuie clasificat la poziția 2309 din Nomenclatura combinată care figurează în anexa I la Regulamentul (CEE) nr. 2658/87, în versiunea rezultând din Regulamentele (CE) nr. 1789/2003, nr. 1810/2004 și nr. 1719/2005.
- 2) Autoritățile naționale trebuie să respecte principiul protecției încrederii legitime consacrat în dreptul Uniunii atunci când procedează la recuperarea restituirilor la producție aprobate în mod nelegal în raport cu dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 1265/2001. Încrederea unui prelucrător într-un certificat de restituire este însă protejată, în temeiul articolului 12 din Regulamentul (CE) nr. 1265/2001, numai în măsura în care produsul fabricat de acesta se încadrează la poziția tarifară menționată în certificatul de restituire.”